

CUADERNOS DE SEGURIDAD

NÚM. 384 | ene/feb 2026 | 15€

cuadernosdeseguridad.com

Edita **Peldano**



EL SECTOR TOMA LA PALABRA

Seguridad Privada: Innovar
para proteger el futuro

SICUR 2026

Epicentro de la innovación
en seguridad integral

ACTUALIDAD

Artículos,
entrevistas,
informes...

LAS AGENCIAS DE EMERGENCIAS EN ESPAÑA (I)

Evolución histórica, situación actual y perspectivas de futuro.



PROF. DR. JOSÉ JULIÁN ISTURITZ

DOCTOR EN DERECHO PÚBLICO GLOBAL. PROFESOR UNIVERSITARIO SEGURIDAD Y EMERGENCIAS. EXPERTO EN EMERGENCIAS.



DR. EDUARDO MONTERO VIÑUALES.

DOCTOR EN SEGURIDAD HUMANA. INVESTIGADOR COLABORADOR DEL GRUPO DE INVESTIGACIÓN EN ASISTENCIA PREHOSPITALARIA Y DESASTRES (GIAPREDE) DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN SANITARIA DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS (ISPA).



La gestión de emergencias y la protección civil en España constituye un ámbito en constante transformación, condicionado por factores históricos, políticos, sociales y tecnológicos. Desde los primeros intentos de organización en el siglo XIX, hasta la consolidación de un sistema nacional en el siglo XXI, se ha transitado por diferentes modelos de gobernanza, que reflejan, tanto la evolución de los riesgos, como las tensiones entre la Administración General del Estado (AGE), y las comunidades autónomas (CCAA).

En este texto se ofrece un recorrido exhaustivo por este proceso, subrayando la necesidad de repensar el modelo actual y de crear agencias de emergencias capaces de responder a los desafíos contemporáneos como autoridad única en prevención y gestión de emergencias. Este artículo amplía y profundiza en los contenidos

de dicha presentación, organizados en torno a cinco grandes apartados: el marco organizacional y legislativo, la evolución de las emergencias, la respuesta actual, las perspectivas de futuro y el papel de las agencias de emergencias. Finalmente, se presentan unas conclusiones que sintetizan los aprendizajes y proponen líneas de acción, acompañadas de una bibliografía de referencia.

MARCO ORGANIZACIONAL Y LEGISLATIVO DE LA PROTECCIÓN CIVIL

Antecedentes históricos

El origen de la protección civil en España puede referirse a la Constitución de Cádiz de 1812, que mencionaba las Milicias Nacionales como fuerza cívico-militar. Aunque rudimentario, este antecedente refleja la preocupación por la seguridad colectiva en un contexto de inestabilidad política.

Ya en la Constitución Española de 1978, se reconoce explícitamente el derecho a la seguridad (art. 17) y se



establece que la seguridad pública es competencia exclusiva del Estado (arts. 104 y 149), aunque de acuerdo con varias sentencias del Tribunal Constitucional (TC), con matices. Dos han sido las principales sentencias del TC que han venido a aclarar o pulir la protección civil. Por una parte, la de 1984 sobre los Centros Coordinadores de Euskadi (Sos Deiak, bajo el número de teléfono, entonces 088, hoy 1-1-2) reconoció la capacidad autonómica de organizar servicios de emergencia, mientras que otra de 1990, clarificó las competencias compartidas entre la AGE y las CCAA.

Desarrollo legislativo

La Ley de Protección Civil de 1985 supuso un hito, al establecer los planes de protección civil y la Comisión Nacional de Protección Civil. Posteriormente, la Norma Básica de Protección Civil (1992, actualizada en 2023) consolidó el marco normativo, mientras que la Norma Básica de Autoprotección (2007) introdujo obligaciones para empresas y entidades [aunque la Disposición derogatoria única, 2.d) del Real Decreto 524/2023, la deroga, continua en vigor en tanto haya una nueva].

La Ley del Sistema Nacional de Protección Civil (2015) representó un salto cualitativo, al crear un sistema integrado, establecer un centro nacional de seguimiento y coordinación, regular la participación de voluntarios y definir un régimen sancionador. Además, completan este entramado, el Plan Estatal General de Protección Civil (2020) y su Estrategia Nacional (2019 y 2024).

Distribución territorial y organismos especializados

La distribución territorial de competencias ha generado una estructura compleja. Los antiguos Gobiernos Civiles y las hoy Delegaciones del Gobierno desempeñaron un papel inicial, complementado por la creación de la Escuela Nacional de Protección Civil (1990), y la Unidad Militar de Emergencias (UME) en 2005.

La formación se amplió con programas de Formación Profesional (2013) y Grados Universitarios (2015), lo que refleja la creciente profesionalización del sector. Asimismo, el teléfono único de urgencias 1-1-2 (1998) supuso un avance en la coordinación y accesibilidad ciudadana al sistema de seguridad y emergencias, como Teléfono Único de Emergencia Europea.

En síntesis, el marco organizacional y legislativo ha evolucionado hacia un sistema más complejo y descentralizado, aunque todavía persisten tensiones competenciales y carencias de coordinación, de forma que hoy en día hay que orientarse en vez de hacia una cooperación, hacia una convergencia operativa.

EVOLUCIÓN DE LAS EMERGENCIAS: DE LO IMPREVISIBLE A LO RECURRENTE

Emergencias industriales en los años ochenta

En la década de 1980, las emergencias predominantes eran de carácter industrial (o llamadas entonces, provocadas por el hombre): incendios, explosiones, accidentes aéreos y derrames de productos químicos,



principalmente. Estas emergencias se caracterizaban por ser imprevistas, infrecuentes y de corta duración. La respuesta se centraba en una reacción inmediata, con escasa planificación preventiva y en la que la intervención duraba menos de tres días.

La respuesta a estas emergencias ha sido mediante normas como el Código Técnico de Edificación, reglamentos industriales y electrotécnicos, así como, con estandarización de materiales y procedimientos, así como una respuesta operativa a corto plazo.

Esta respuesta se ha considerado de gran calidad técnica, pero fundamentada en un marco conceptual industrialista, más preparada e incluso interesada en la respuesta ante la emergencia que en la gestión del riesgo. La implementación continuada de materiales, técnicas, equipos humanos y tecnología refuerza esta idea de respuesta reactiva, centrada en la preparación para el impacto y su gestión y la posterior recuperación.

Emergencias naturales y medioambientales en el siglo XXI

A partir de los años 2000, las emergencias naturales y medioambientales están adquiriendo mayor protagonismo: lluvias torrenciales, erupciones volcánicas, megaincendios forestales, pandemias y apagones. A diferencia de las industriales, estas emergencias son

previsibles, recurrentes y de larga duración, lo que exige un enfoque distinto, basado en la prevención, la resiliencia y una operativa a medio plazo.

Nuevos riesgos emergentes

Los nuevos riesgos actuales y los previsibles incluyen la contaminación marina, calima perdurable, nubes de insectos, contaminación del agua de abastecimiento, vertidos, olas de frío, sequías extremas, nubes contaminantes, inundaciones repentinas y fenómenos de guerra híbrida.

Estos escenarios requieren una preparación distinta y más sofisticada, que aproveche las nuevas tecnologías, la experiencia operativa y la utilización de los sistemas analógicos con una mentalidad digital.

La transición de emergencias imprevistas a emergencias recurrentes implica un cambio de paradigma: la protección civil ya no puede limitarse a reaccionar, sino que debe anticiparse, planificar y coordinarse de manera supraterritorial para incidencias de más larga duración.

RESPUESTA ACTUAL

Distribución de competencias

La respuesta actual se caracteriza por una distribución

«La protección civil ya no puede limitarse a reaccionar, sino que debe anticiparse, planificar y coordinarse de manera supraterritorial para incidencias de más larga duración»



de competencias entre CCAA y la AGE. Las CCAA cuentan con sus propios recursos y ejecutan planes de nivel 2, mientras que la AGE se encuentra todavía muy debilitada en su capacidad operativa supraterritorial.

Avances tecnológicos

La tecnología ha introducido nuevas herramientas, tales como, inteligencia artificial, enjambre de drones, software avanzado y gemelos digitales. Estas innovaciones permiten mejorar la detección, el análisis y la respuesta, aunque su integración en los sistemas existentes es todavía limitada.

Debilidades institucionales y culturales

La cultura de seguridad en la sociedad sigue siendo escasa, y la normativa dispersa dificulta la coordinación. Existen múltiples puestos de mando avanzado, pero su cooperación no siempre se traduce en convergencia, ni alineamiento, limitándose a una mera colaboración, sin más compromiso.

La formación se encuentra fragmentada entre diferentes ámbitos (forestal, meteorológico, policial, sanitario, bomberos, prevención de riesgos laborales), lo que limita la eficacia de la respuesta.

La situación actual muestra avances tecnológicos y

cierta profesionalización, pero también debilidades institucionales, culturales y normativas que impiden una respuesta plenamente eficaz.

La reactividad recurrente del sistema perpetúa debilidades que ya se han reconocido internacionalmente de forma común a los sistemas de respuesta a desastres. Durante gran parte del siglo XX, las políticas de desastres se centraron casi exclusivamente en la respuesta posterior al evento, confiando en la acción técnica y operativa una vez producido el daño.

A finales del siglo XX, las ciencias sociales introdujeron un cambio decisivo al demostrar que los desastres no son simples fenómenos naturales, sino el resultado de vulnerabilidades sociales, económicas y políticas que amplifican los efectos de las amenazas. Este enfoque desplazó la atención desde los peligros físicos hacia las estructuras que determinan la exposición, la desigualdad y la falta de protección.

En este marco, la Estrategia de Yokohama (Naciones Unidas, 1994) supuso el primer reconocimiento internacional de que la mitigación, la prevención y la preparación resultan más eficaces y sostenibles que la mera reacción, estableciendo las bases para un modelo orientado a reducir vulnerabilidades antes de que el desastre ocurra. *